

**CAMERA DEI DEPUTATI**

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE ATTIVITÀ ILLECITE  
CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI E SU ILLECITI AMBIENTALI AD ESSE  
CORRELATI**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**MISSIONE IN SICILIA**

**VENERDÌ 13 MARZO 2015**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALESSANDRO BRATTI**

**Audizione del procuratore regionale della Corte dei conti, Giuseppe Aloisio.**

**L'audizione comincia alle 12.10.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del procuratore regionale della Corte dei conti.

Avverto il nostro ospite che della presente audizione sarà redatto un resoconto stenografico che sarà pubblicato sul sito internet della Commissione e che, se lo riterrà opportuno e consentendo la Commissione, i lavori proseguiranno in seduta segreta, invitandolo comunque a rinviare eventuali interventi di natura riservata alla parte finale.

Come sa, siamo una Commissione bicamerale che si occupa del ciclo dei rifiuti. Oggi, finiamo con lei il primo ciclo di audizioni.

GIUSEPPE ALOISIO, *Procuratore regionale della Corte dei conti*. Non in bellezza. Ora vediamo.

PRESIDENTE. Non so se finiamo in bellezza, ma ci vuole poco dopo tutto quello che abbiamo

sentito, ma purtroppo credo che neanche lei non ci racconterà cose particolarmente esaltanti e piacevoli.

Ci interessa capire, tra le diverse situazioni, quello che vorrà segnalarci per la materia di nostro interesse, ciò che ritiene importante per noi. Sulla questione dei debiti delle ATO vorremo può capire lo stato dell'arte. La situazione è molto grave, c'è un'eredità pesante del passato. Ricordo che allora, quando erano 27, quanti erano inizialmente prima di un riforma che li ha portati a 9, non più ATO, ma le cui funzioni dovrebbero essere le stesse, si parlava di circa un miliardo di euro di debiti che questi organismi avevano contratto con vicende di contenziosi tra comuni e ATO. C'è una situazione molto complicata e ingarbugliata, che non ci pare né risolta, né in via di risoluzione, né di facile risoluzione.

GIUSEPPE ALOISIO, *Procuratore regionale della Corte dei conti*. Altroché.

PRESIDENTE. Su questo vorremmo sapere da voi che tipo di attività state facendo e poi, eventualmente, anche di altre questioni che riguardano il tema del ciclo dei rifiuti.

Do la parola al dottor Giuseppe Aloisio per lo svolgimento della sua relazione.

GIUSEPPE ALOISIO, *Procuratore regionale della Corte dei conti*. Innanzitutto, vorrei esprimere un rammarico. Se avessi saputo, magari anche con un paio di giorni di anticipo...

PRESIDENTE. La colpa è nostra.

GIUSEPPE ALOISIO, *Procuratore regionale della Corte dei conti*. Sono doverosamente qua e anche con piacere, perché mi offrite l'opportunità di esprimere alcune considerazioni, anche parzialmente, se mi consente, presidente, in correzione di quello che ha detto poc'anzi a proposito della creazione di nuovi enti sostanzialmente sovrapponibili alla precedente gestione. Non è proprio così e ora mi spiegherò.

PRESIDENTE. In ogni caso, c'è tempo. Può inviarci eventuali ulteriori approfondimenti.

GIUSEPPE ALOISIO, *Procuratore regionale della Corte dei conti*. Avendo saputo l'altro ieri sera dell'audizione, ieri ho raccolto qualche elemento anche presso i colleghi, perché sono procuratore nominato da ieri, ma sono facente funzione dal 15 dicembre in procura, incardinato

in procura dal 2006, per cui, anche raccordandomi con i colleghi più giovani, ho vissuto e seguito queste vicende.

Vorrei portare, se mi consente, una piccola correzione a quello che lei ha detto, che rientra nel quadro di due problemi principali nella gestione rifiuti in Sicilia, che determina un effetto negativo per l'attività della procura regionale per reprimere il fenomeno della dispersione di queste risorse pubbliche.

La tematica della giurisdizione con riferimento agli ATO vede una chiusura totale. Fino al 2009, vi era una situazione altalenante della Cassazione in materia di giurisdizione: nel 2009, vi è stata una pronuncia, sempre ribadita e che, chiaramente nonostante l'opposizione di tutte le procure regionali, è stata sempre confermata e per la quale la natura societaria di queste società d'ambito determinava uno schermo, e quindi un'impermeabilizzazione per quel che concerne l'attività delle procure.

Sostanzialmente, non possiamo contestare alle società d'ambito di avere determinato dei danni erariali, perché la regolamentazione e la disciplina di queste benedette società determina la giurisdizione del giudice ordinario, e quindi l'impossibilità del giudice contabile, per le sezioni giurisdizionali, di poter giudicare in materia. Questo è quello che accade dal 2009 con costante linea giurisprudenziale. Non abbiamo avuto fortuna.

Nel 2013, c'è stata un'apertura per quel che riguarda le società *in house*. Nel novembre 2013, La Corte di cassazione ha finalmente aperto questo spiraglio importante per noi, ma bisogna dire che questo spiraglio non è nato dal niente. Esiste una giurisprudenza consolidata a livello europeo, che aveva portato le procure e, tra queste, quella di Palermo, che ha contestato diverse società *in house* per responsabilità erariali. In uno di questi casi, finalmente siamo riusciti a ottenere dalla Cassazione questa pronuncia, noi come altre procure.

La necessità, però, che vi sia quest'apertura, e quindi questa sottoposizione al giudizio della Corte dei conti di questa società ha come presupposto il fatto che non vi siano dei soci privati, che l'intero proprietà sia in mano pubblica, e quindi non vi sia possibilità di vendita a privati, e che vi sia il famoso controllo analogo.

Prima ancora che la Cassazione si pronunciasse in questo senso, in una situazione come quella disastrosa siciliana, evidentemente – chiaramente, non è una critica, ma una considerazione politica – la prima cosa da fare era quella di inserire in queste società d'ambito delle clausole a modifica degli statuti che potessero consentire alle stesse amministrazioni pubbliche, a prescindere dal fatto che la Corte dei conti potesse indagare, di controllare direttamente, attraverso il meccanismo del controllo analogo, la regolare gestione di queste

società con riferimento alle assunzioni, alla fornitura dei servizi e così via. Questo non è stato fatto.

Attualmente, abbiamo la creazione delle SRR (Società per la regolamentazione del servizio di gestione rifiuti), che effettivamente non sono replicanti delle ATO. Mentre, infatti, negli statuti delle ATO vi era la possibilità dell'ingresso dei privati, in buona parte degli statuti che ho letto – ma sono tutti uguali, quindi ritengo che anche quei pochi che non ho letto abbiamo lo stesso contenuto – il socio privato è scomparso. Vi è anche la possibilità da parte dell'amministrazione che detiene la maggioranza di effettuare con potere sostitutivo delle attività. Non è espressamente introdotto, però, il controllo analogo.

D'altra parte, vi sono alcune situazioni virtuose, di cui devo dire perché addirittura sono nate prima della sentenza del 2013, quale quella palermitana, nella quale abbiamo un'Amia che ha avuto un andamento disastroso – ne parleremo, perché a Palermo abbiamo una bomba ecologica sopra la testa – alla quale è subentrata la Rap nel luglio 2013, quindi prima che la Cassazione prendesse quest'importantissima posizione sulle società *in house*. Già nella seduta della Rap, questa viene qualificata come società *in house*, sottoposta a controllo analogo.

Ci sono, quindi, tutti quegli elementi che consentono sia l'amministrazione che ha il controllo maggioritario della società di effettuare un controllo mirato sulla gestione di questa società, sia alla procura della Corte dei conti di poter indagare. Questo è il problema più grosso che abbiamo oggi e che ha determinato, per esempio, per Amia nel corso di questi anni una serie di decreti di archiviazione, da quando abbiamo cominciato a emettere atti di citazione, prima delle contestazioni formali, nei suoi confronti, come anche verso altre società, e veniva dichiarato un difetto di giurisdizione. Abbiamo circa 8.000 nuove istruttorie all'anno in procura a Palermo e una scopertura del 42 per cento dei magistrati e questo determinava un abbandono di questo tipo di azioni. Qualcosa ora è cambiato.

Poi mi soffermerò su un altro problema di natura generale, che riguarda anche una mancanza di interfaccia con il Ministero dell'ambiente, dal momento che il danno ambientale evidentemente sarà da voi certamente attenzionato ed è uno dei problemi più grossi che abbiamo.

Dicevo che, sotto il profilo delle indagini della procura, vi è una novità. All'inizio di quest'anno, ho avviato una serie di istruttorie che riguardano un po' tutti i comuni dell'*hinterland* palermitano che hanno manifestato dei problemi in ordine alla raccolta differenziata. Non so se siate arrivati all'aeroporto di Punta Raisi venendo a Palermo.

PRESIDENTE. Stavolta siamo arrivati a Fontanarossa.

GIUSEPPE ALOISIO, *Procuratore regionale della Corte dei conti*. Meno male. Ai margini dell'autostrada dall'aeroporto di Palermo vi sono cumuli di rifiuti – l'onorevole è informato – che veramente appaiono ingiustificati agli occhi di tutti e che determinano anche disagi di ordine sociale non indifferenti.

All'inizio di quest'anno, ho avviato 16 istruttorie, perché da un lato abbiamo l'ex ATO, che evidentemente non ha gestito bene questo ciclo dei rifiuti; dall'altro, con un nuovo modo di affrontare la questione, abbiamo attenzionato cosa i comuni hanno fatto e cosa non hanno fatto. Da atti istruttori acquisiti proprio in questi giorni, risulta che i comuni riversino sui cittadini la responsabilità della mancata raccolta differenziata, mentre vi è una serie di omissioni che, quelle sì nei confronti degli amministratori degli enti locali, possono essere perseguiti da noi e speriamo sanzionate dalla sezione giurisdizionale.

Finché l'amministrazione di riferimento resta l'ATO, purtroppo siamo assolutamente disarmati. Il problema riguarda tutte le partecipate. Come sapete, infatti, quello delle partecipate è un problema immenso, che nell'ambito della materia che ci interessa, diventa devastante. Oltretutto, nonostante le SRR abbiano per statuto una diversa composizione e vi sia quell'accenno di controllo da parte dell'amministrazione maggioritaria, anche qui si potrebbe porre il problema della giurisdizione della Corte dei conti.

In tutti gli statuti delle SRR, infatti, è indicata come norma che regola la vita di queste società la disciplina civilistica e questo è uno degli elementi che la Cassazione pone in primo piano per negare la giurisdizione della Corte dei conti.

Qual è la considerazione finale di questo discorso? Evidentemente, non c'è da parte di chi è competente in materia un interesse a modificare la disciplina normativa e a introdurre dei limiti o a obbligare le amministrazioni a introdurre delle modifiche statutarie. Noi rischiamo di non riuscire a fare nulla neanche per le SRR.

Ripeto che non è un caso che nelle ultime istruttorie che citavo abbiamo rimodulato le contestazioni da formulare, individuando negli amministratori degli enti locali i responsabili, che comunque sono dei corresponsabili, ma per una parte gli amministratori delle ATO e, probabilmente, anche quelli delle SRR forse non potranno essere da noi perseguiti.

Comprenderete quanto sia importante l'azione della procura, perché gli elementi di deterrenza della nostra azione diventano fondamentali. Peraltro, sotto il profilo penale, spesso i colleghi, pur lavorando in maniera encomiabile e in raccordo con noi, non raggiungono

un'effettiva punitiva della loro azione. La vera efficacia punitiva potrebbe risiedere nel condannarli sotto il profilo economico. In questo, dovremmo avere, però, un supporto normativo che al momento manca.

Se mi consente, vorrei offrire un altro elemento di riflessione – scusate se uso questo termine – che riguarda il danno ambientale. Fino al codice del 2006, la giurisdizione in materia ambientale era sottratta alla Corte dei conti. Poi finalmente il legislatore, nel 2006, ha ritenuto con decreto legislativo di attribuire alla Corte dei conti la materia del danno ambientale.

Come, però, spesso capita, purtroppo è stato affermato ed enucleato un principio, ma è stato svuotato di contenuto e qua rinviamo al rapporto con il Ministero dell'ambiente. La norma, mi pare nell'articolo 313 o 316 del codice, prevede che vi sia un rapporto denuncia inviato dal Ministro dell'ambiente al procuratore regionale della Corte dei conti competente. A mia memoria, dal 2006, quando sono incardinato in procura, non è mai arrivato un rapporto denuncia.

C'è stato un tentativo di svuotare il senso di questa denuncia, che per la giurisprudenza prevalente rappresenta un presupposto per l'azionabilità dell'esercizio dell'azione di responsabilità da parte del procuratore regionale, ma c'è un problema di fondo. Possiamo anche ammettere che il procuratore, come in Italia è accaduto solo una volta dal 2006, non abbia bisogno del rapporto per agire. Potrebbe essere una strada perseguibile, anche se non l'ha mai seguita nessuno, tranne l'affermazione della sezione giurisdizionale del Molise nel 2010.

Il problema più grosso in materia ambientale resta, però, quello dell'individuazione e quantificazione del danno. Se andiamo davanti al giudice e prospettiamo, oltre che un'imputabilità soggettiva, anche un danno senza sapere come abbiamo determinato quel danno, e le procure non hanno gli strumenti per determinare un danno ambientale, facciamo un buco nell'acqua. Vi citerò un caso specifico che abbiamo trattato alla procura di Palermo.

Un raccordo col Ministero dell'ambiente è necessario, ma il codice dell'ambiente non pone prescrizioni precise che possano determinare un obbligo da parte del ministero di comunicazione del raccordo. Con riferimento alla famosa, com'è a Palermo, quinta vasca di Bellolampo...

PRESIDENTE. La conosciamo.

GIUSEPPE ALOISIO, *Procuratore regionale della Corte dei conti*. Si è cercato un contatto che non è mai arrivato. Le responsabilità per questo tipo di danno sarebbero individuabili nel

commissario per l'emergenza rifiuti e nel soggetto attuatore. Sappiamo chi sono, ma se contestiamo a questi signori – già da un mesetto ho bloccato la collega – una cattiva impermeabilizzazione o un'errata pendenza, non contestiamo nulla, perché non è quello il danno. Scusate l'espressione, ma facciamo ridere i polli. Il danno ambientale è qualcos'altro, è qualcosa di devastante.

Come sapete, lì abbiamo una dispersione di percolato tale che si commenta da solo il danno che può provocare, ma non sappiamo come quantificare questo danno. Chi deve dircelo? Il ministero è silente. Continueremo a insistere, ma se ci fosse una...

PRESIDENTE. In teoria, ISPRA è l'organo tecnico statale e avrebbe a ha il compito di eseguire questo tipo di istruttoria tecnica per conto del ministero, che a sua volta dovrebbe rispondere. Teoricamente, esiste.

GIUSEPPE ALOISIO, *Procuratore regionale della Corte dei conti*. Certo. È auspicabile, allora, per esempio, che dal posto intervento nascano delle sollecitazioni agli organi a ciò preposti per dare anche delle risposte concrete, perché ci troviamo disarmati di fronte a problemi veramente giganteschi.

PRESIDENTE. È logico.

GIUSEPPE ALOISIO, *Procuratore regionale della Corte dei conti*. La problematica è, da un lato, che accanto alle tipiche ipotesi di responsabilità, che ripeto sono le assunzioni illecite o illegittime, le forniture e ciò a cui accennavo, vi è un problema di sistema che non va. Su quello, per costante giurisprudenza costituzionale, non possiamo agire, nel senso non abbiamo il poteri per indagini a tappeto perché siamo bloccati dalla notizia e dal fatto concreto di danno, che il DL n. 78 del 2009 ci pone come preclusione che dobbiamo rispettare.

Anche in questo caso, dovrebbe esserci una nuova disciplina normativa che aiuti e faccia attrarre alla competenza del procuratore regionale delle competenze più vaste. Siamo spesso costretti in procura regionale – uso un termine che magari modificherete – a elemosinare la collaborazione dei colleghi del penale perché non abbiamo strumenti idonei e incisivi, che non ci vengono forniti. Abbiamo da parte dei soggetti inquirenti delle graduatorie di scelta sull'autorità giudiziaria con cui collaborare in secondo piano. Questa è una battaglia che ho già portato avanti sin da gennaio, confrontandomi sia col collega della procura di Palermo sia col

comandante provinciale di Palermo.

C'è, però, una serie cosa che possiamo fare in punta di piedi fino a un certo punto, perché esistono anche dei rapporti istituzionali da rispettare.

PRESIDENTE. Posso fare una domanda specifica? Vorrei citare un caso specifico, poi le chiedo scusa per la mia ignoranza in merito. L'attività di un pubblico ufficiale o di pubblici ufficiali di autorizzazioni «mendaci», dolosamente sbagliate, per favorire questo o quell'altro, arrecano di fatto un danno economico enorme. Se, infatti, queste autorizzazioni vengono concesse, si determinano delle situazioni che causano aumenti tariffari che non vengono introitati, difficoltà, dunque un danno economico alla macchina pubblica in generale. Su un elemento del genere avete il potere di intervenire?

GIUSEPPE ALOISIO, *Procuratore regionale della Corte dei conti*. Ovviamente, parliamo di soggetti che si trovano in rapporto di servizio e che funzionalmente...

PRESIDENTE. Dirigenti regionali. So di un dirigente regionale che, addirittura indagato dalla procura ordinaria, scrive autorizzazioni che nel merito determinano un aumento di costi per la pubblica amministrazione. È evidente che l'emergenza si traduce in un costo maggiore che si scarica sulla tariffa del cittadino. Se da giugno porto una tonnellata di rifiuti a Ferrara, è evidente che si determina un *surplus* di costi, che deriva dal fatto che chi ha autorizzato a suo tempo in un certo modo ha provocato quella situazione.

C'è la possibilità per voi di intervenire in questo senso?

GIUSEPPE ALOISIO, *Procuratore regionale della Corte dei conti*. Dico di sì. Certo che c'è questa possibilità, ma c'è a monte un problema ancora più vasto: qualcuno deve denunciarcelo.

PRESIDENTE. Siamo un organo che potrebbe anche farlo. Dal punto di vista formale, glielo comunicheremo.

GIUSEPPE ALOISIO, *Procuratore regionale della Corte dei conti*. Se mi consente, presidente, volevo andare un attimo oltre. La mia osservazione non era buttata lì a caso. Abbiamo una miriade di ipotesi nelle quali, anche tramite notizie di stampa, veniamo a conoscenza di certi fatti e apriamo le istruttorie. Quando approfondiamo le tematiche oggetto delle istruttorie, ci



rendiamo conto che già l'amministrazione, regionale o comunale, quella danneggiata, avrebbe potuto da tempo denunciare. Significa che spesso in queste materie vi è una «dimenticanza» nelle denunce, che fa riflettere su un sistema nel quale è difficile, per i motivi che dicevo, indagare. Non abbiamo questo potere di andare ad ampio.

In ogni caso, abbiamo avuto e abbiamo queste ipotesi.

PRESIDENTE. Questo è importante.

GIUSEPPE ALOISIO, *Procuratore regionale della Corte dei conti*. Certamente.

Un'altra questione molto importante che abbiamo in Sicilia è quella degli impianti di compostaggio, che peraltro rappresentano a mio avviso una fonte di danno permanente. C'è un «trascinamento» di responsabilità dalle ATO, che come detto possiamo difficilmente aggredire, all'SRR, dai liquidatori delle prime alle seconde. C'è un'intera «filiera» di soggetti imputabili per ora sotto istruttoria, di cui mi sto occupando proprio io.

In particolare, mi riferisco all'impianto di Cava dei Modicani, a Ragusa. Non so se sia oggetto della vostra attenzione.

PRESIDENTE. Lo sarà, ma sono comunque notizie che ci serviranno.

GIUSEPPE ALOISIO, *Procuratore regionale della Corte dei conti*. Se mi consentite, mi riservo di integrare con una relazione e vi illustro un po' la situazione.

PRESIDENTE. Perfetto. Possiamo anche fare così: visto che l'abbiamo convocata noi in tempi brevi, e quindi mi rendo conto che abbiate altre cose da fare, e che veniamo due volte in Sicilia, non so di dove sia...

GIUSEPPE ALOISIO, *Procuratore regionale della Corte dei conti*. Di Palermo.

PRESIDENTE. Non la prossima, ma la settimana dopo siamo a Palermo, e quindi possiamo provare ad aggiornare l'audizione, se è disponibile.

GIUSEPPE ALOISIO, *Procuratore regionale della Corte dei conti*. Assolutamente, sì. Anche se avete delle questioni specifiche da porre e volete, eventualmente, anticiparle, possiamo anche

approfondire determinate tematiche.

STEFANO VIGNAROLI. Anche alla luce di una sentenza della Corte dei conti per un comune in Liguria per danno erariale da mancata raccolta differenziata, so che alcuni esponenti del Movimento 5 Stelle, ma anche altri cittadini, hanno fatto degli esposti, in particolare comuni limitrofi a Palermo: che fine hanno fatto questi esposti? Sono stati aperti dei procedimenti?

GIUSEPPE ALOISIO, *Procuratore regionale della Corte dei conti*. Sono proprio quelle istruttorie a cui mi riferivo poc'anzi e che hanno determinato anche un affinamento dell'attività istruttoria che coinvolgono non solo le ATO, che chiaramente non molliamo. Sappiamo che, se andiamo a giudizio, affermano il divieto di giurisdizione, ma non li molliamo.

Ci stiamo spostando anche sugli amministratori degli enti locali. Ne parlavo proprio poc'anzi con riferimento a Punta Raisi. La questione era proprio quella alla quale lei fa riferimento e parte anche dalla considerazione che abbiamo il precedente che lei ricordava, fondamentale, della sezione Liguria. Lì c'è stata una condanna rilevante. Evidentemente, oltre al danno ambientale, c'è anche il maggior costo di conferimento che diventa rilevante. poi lo preciseremo meglio.

Anche l'impianto di compostaggio di Ragusa rappresenta un danno certo di 7 milioni di euro anche per i costi di conferimento in discarica, che determinano una maggiorazione del danno, che è permanente perché continua a essere utilizzato nonostante sia stato realizzato. Sostanzialmente, si sta perdendo.

BARTOLOMEO PEPE. Questi 7,5 milioni di euro sono un totale...

GIUSEPPE ALOISIO, *Procuratore regionale della Corte dei conti*. È una cifra sintetica. Una parte rappresenta il costo di realizzazione dell'impianto – vado a memoria – attorno ai 2-3 milioni di euro; poi abbiamo dei costi di conferimento in discarica, dei costi di retribuzione alla società che ha realizzato l'impianto e che ha messo per circa 8-9 mesi una squadra di propri specialisti in attesa che qualcuno dell'ATO andasse a confrontarsi con loro e avviare il processo per far partire l'impianto, come non è mai avvenuto nonostante i tecnici dell'impresa che ha realizzato l'impianto fossero lì ad aspettare per tanti mesi.

Tutto questo materiale viene conferito in discarica con costi di conferimento notevoli, che poi sono un po' la costante di tutte queste strutture.

Le stesse a cui faceva riferimento il suo collega nell'*hinterland* palermitano hanno determinato per tanti anni il pagamento del 20 per cento in più a titolo di sanzione dei costi di conferimento in discarica. Dal 2006 al 2013, non sono mai state rispettate, per ogni anno, le percentuali di riciclabile, e quindi ogni anno si è pagato sempre il 20 per cento. A questo bisognerà aggiungere il costo degli ulteriori rifiuti conferiti nella discarica. Al di là dei problemi ambientali e di disagio sociale, che sono notevoli, diventa problema sotto il profilo finanziario ed economico, che è quello che più interessa me per il mio lavoro. Non è irrilevante, anzi è molto rilevante.

PRESIDENTE. Ringraziamo il procuratore, che risentiremo.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**L'audizione termina alle 12.46.**